

Miguel Herrero de Miñón

Presidente del Tribunal Constitucional

Principado de Andorra

▸ PRESENTACIÓN

Señoras y señores:

Les reitero mis gracias por haber respondido tan positivamente a nuestra invitación y estar hoy aquí reunidos para celebrar, con una larga sesión de estudio y discusión el X aniversario del Tribunal Constitucional del Principado de Andorra.

Se trata, sin duda, de la mayor concentración de talento jurídico que se ha dado en estos valles, desde que en 1748 el Dr. Fiter y Rossell, trabajando solo en la Parroquia de Ordino que visitaremos esta tarde, recogiera las costumbres andorranas en el “Manual Digest”.

La vigente constitución andorrana no es una improvisación. El pueblo andorrano, cabe decir parafraseando a Mirabeau en la Asamblea Constituyente francesa de 1790, no era, hace diez años, “un pueblo nuevo llegado por azar a las riberas del Orinoco” y presto a inventar sus instituciones. Los andorranos son un pueblo antiguo y su existencia como cuerpo político diferenciado se remonta, cuando menos, a la donación por el Conde de Urgell a la Sede episcopal de este nombre del señorío sobre los Valles de Andorra en 1113 y, en todo caso, a los Pareatges de 1278 a partir de los cuales existe el coprincipado entre el Conde de Foix y el Obispo de Urgell.

Desde entonces la identidad de Andorra como cuerpo político y su mantenimiento a través de tantos avatares históricos fue fruto, tanto de la propia conciencia de ese pueblo como de su feliz articulación con la cosoberanía personal del Jefe del Estado francés –Rey, Emperador o Presidente, heredero de los Condes de Foix, cuyo blasón utiliza todavía el copríncipe francés- y del Obispo de Urgell. Pero el fruto de tan singular situación fue madurando a lo largo de una evolución histórica, siempre pilotada por el Coprincipado y siempre tendente a la mayor participación de los andorranos en sus instituciones seculares, hasta dar lugar a lo que, con toda razón, se denominó “el tercer copríncipe”: el propio pueblo andorrano. Hay quien hace remontar esta evolución democratizadora a los propios Pareatges de 1278; pero es clara, al menos desde la creación en 1419 del Consell de la Terra, convertido sobre la base de un más amplio electorado, en Consell General con la Nova Reforma de 1866-1868. Las reformas de 1933, 1946, 1970, 1973, son otros tantos hitos en la misma dirección.

En el periodo de las reformas más recientes, que van desde 1973 hasta 1993, se establecieron los elementos fundamentales para que Andorra que siempre fue una comunidad de derecho, ya patente en la presencia constante de notarios desde 1288, fuese, también, un Estado de Derecho. Como Otto Mayer decía en la Alemania guillermina y Garrido Falla en la España autoritaria, el derecho administrativo fue escuela de libertad y el reconocimiento y garantía de la posición jurídica del administrado preparó la consagración de los derechos del ciudadano. Así, en 1993 se elaboró, por una Comisión tripartita, algunos de cuyos miembros son hoy magistrados, aquí presentes, del Tribunal Constitucional, la vigente Constitución que culminó el proceso: el pueblo andorrano asumió su plena soberanía, en uso de ella reconoció y garantizó los derechos fundamentales y se dio a sí mismo una moderna Constitución que renovó sus instituciones tradicionales, de acuerdo con esquemas de amplia descentralización territorial y coprincipado parlamentario como forma de gobierno. Andorra despejó con ello las dudas doctrinales sobre su condición estatal y, haciendo realidad las conocidas tesis de un ilustre profesor austriaco, Zemanek, ocupó su puesto en la comunidad internacional.

Como todos Uds. saben por experiencia propia, la Europa continental a la que todos los aquí presentes pertenecemos, ha decantado un sistema específico de jurisdicción constitucional, no igualmente desarrollado en todos los países miembros del Consejo de Europa y que es el asumido en su plenitud por la Constitución andorrana. Si la justicia constitucional, esto es la aplicación de la Constitución como norma del ordenamiento, es una función difusa, ejercida por todos los tribunales, la jurisdicción constitucional está concentrada en el tribunal de este nombre. En Andorra lo componemos cuatro magistrados nombrados por un periodo de ocho años, uno por cada Copríncipe, y otros dos por el Consell General, esto es el Parlamento, con presidencia rotatoria cada dos años. Siguiendo la experiencia de otros microestados, se prevé que los magistrados puedan ser extranjeros para garantizar su independencia plena en una sociedad exigua. Mis colegas y yo, como quienes nos han precedido en este Tribunal, nos honramos de haber merecido la confianza de Andorra y podido prestar tal servicio a su pueblo.

La Constitución de Andorra, como una de las más recientes constituciones europeas, que podría repetir las palabras de Goethe y "alegrarse serenamente al verse al final de tan hermosa fila", ha podido recoger una rica experiencia y encomendar a este Tribunal las tres funciones características del sistema europeo de jurisdicción constitucional y que se corresponden a otros tres rasgos genéticos del mismo.

Primero, garantizar la supremacía de la Constitución mediante la revisión judicial de la ley y de normas con rango legal. Es la clásica “judicial review” que la jurisprudencia introdujera en los Estados Unidos a partir de Marshall y que, por influencia de Kelsen, racionalizara la Constitución austriaca de 1920 y, a partir de ella otras muchas que superan las propias limitaciones del modelo kelseniano. El recurso directo a interponer por parlamentarios, Gobierno y tres Comuns y la cuestión de inconstitucionalidad a suscitar por los tribunales ordinarios son los medios adecuados para ello, que el constituyente andorrano tomó de la Constitución española de 1978, fruto, a su vez, de lo que el profesor Cruz Villalón ha denominado la recepción de la Ley Fundamental alemana en España. A ello hay que añadir el dictamen previo sobre la constitucionalidad de leyes y tratados atribuido a los Copríncipes. Se trata de un instrumento que yo atribuyo a la influencia de la Constitución francesa de 1958 y que a mi juicio es una feliz articulación de la defensa política con la defensa jurídica de la Constitución, una adecuada plasmación de la función arbitral que se atribuye a la jefatura del Estado parlamentaria y que desgraciadamente no conseguí introducir en la Constitución española uno de cuyos redactores soy.

Segundo, resolver, mediante una adecuada interpretación constitucional, los conflictos de competencias y de atribuciones entre los titulares de poderes. Se trata de una consecuencia directa de lo anterior, pero que responde a diferentes orígenes –lo que la doctrina ha denominado “jurisdicción de lo político” y que tiene en centroeuropa claros antecedentes de “Ancien Régime”- y se instrumenta a través de los conflictos de competencia entre los órganos constitucionales, entendiendo por tales, a los Copríncipes, el Consell General, el Consejo Superior de la Justicia y los Comuns.

Tercero, el recurso de amparo, ese instrumento procesal de nombre mexicano, pero cuyos antecedentes se pueden remontar al proyecto constitucional de la Paulskirche en 1848, que permite recurrir ante el Tribunal contra cualquier acto de los poderes públicos que viole los derechos fundamentales reconocidos en la Constitución y que convierte a dicho Tribunal en lo que, hace medio siglo, Capalletti denominaba una “jurisdicción constitucional de la libertad”.

Durante los diez años de vigencia de la Constitución y funcionamiento de este Tribunal, se han utilizado todos estos instrumentos, dando lugar a un total de 208 resoluciones, de los cuales 51, (48 sentencias y 3 autos) resuelven sobre el fondo. Ayer les hicimos llegar un resumen de la doctrina jurisprudencial así acuñada y que en Andorra tiene especial valor porque no solo vincula a los órganos todos del Estado, sino que vinculan al propio Tribunal que, solo motivándolo, puede apartarse de la doctrina por él mismo establecida. Ello ha permitido crear una jurisprudencia que, en algún caso, ha influido la de otros Tribunales Constitucionales europeos aquí representados, lo cual nos honra extraordinariamente.

Las consecuencias de todo ello son tres.

Primero, la Constitución, norma suprema del Estado, no es tanto su texto como su texto según lo interpreta el Tribunal Constitucional. Esto es evidente en cuanto se refiere a los derechos fundamentales. Así, que haya de entenderse por tutela judicial efectiva, derecho consagrado en el artículo 10 de la Constitución, es tarea que ocupa permanentemente al Tribunal. Pero otro tanto puede decirse de la protección a la familia y la filiación, del derecho de libre circulación y residencia o de la libertad de empresa. El contenido normativo de los artículos 13, 21, 22, 28 y 32, por ejemplo, no es sino lo que el Tribunal ha dicho que es. Pero otro tanto ocurre con la definición de la propia forma de Gobierno en el artículo 1.4 o de las funciones del Consell General en el artículo 50.

Segundo, la Constitución se ha introducido en la vida cotidiana de los andorranos y muy especialmente en su vida jurídica. Merced al recurso de amparo, el Tribunal ha llevado a cabo una intensa pedagogía constitucional cerca de todos los operadores jurídicos, cuyo éxito se muestra en que los recursos interpuestos, sin duda los más numerosos, no inundan al Tribunal como ocurre en otros países europeos con sistema análogo e, incluso, su número se ha estabilizado, porque los valores constitucionales que el amparo esta llamado a garantizar, se tutelan por la justicia constitucional a cargo de la jurisdicción ordinaria y ello hace innecesaria la intervención de la jurisdicción constitucional. Ello ha contribuido, de un lado, a ahondar el sentimiento constitucional en el pueblo y de otra a evitar que el amparo convierta al Tribunal Constitucional en un tribunal de casación universal. Algo que lo hubiera desnaturalizado, pero que es una amenaza tanto mayor en un país como Andorra donde la Constitución es la única instancia unificadora del ordenamiento, no solo por situarse en la cumbre de la pirámide normativa, sino por no existir un Código Civil general.

Tercero, el Tribunal asume una función capital en el sistema político-jurídico. No es solo supremo en su orden, con todas las consecuencias que Kelsen atribuía a esta posición, sino que es el único órgano plenamente independiente e irresponsable e investido de una competencia universal que a él solo le es dado interpretar. Sin duda, el legislador puede modificar la Ley Cualificada del Tribunal, pero la Constitución andorrana, como la de tantos otros países europeos, es suficientemente explícita al regular este órgano, para que la composición, funcionamiento y competencias de dicho Tribunal escapen a la acción del legislador ordinario.

Ello da que pensar sobre las virtualidades y también sobre los peligros de una jurisdicción constitucional que, salvo reforma de la Constitución, de hecho tiene la competencia de la propia competencia. Pero, entre tanto, impone a este Tribunal, como a sus homólogos europeos, una gran responsabilidad y auto restricción para no interferir en el campo netamente político cualquiera que sean sus vestiduras jurídicas. Si la jurisdicción constitucional debe evitar convertirse en tribunal de casación universal, tampoco puede ser una especie de Cámara de revisión legislativa.

Sin embargo, porque los valores consagrados en la Constitución y los equilibrios institucionales en ella establecidos tienen un contenido eminentemente político, -la política es la osamenta del cuerpo cuya epidermis es la Constitución, decía el Rector Triepel- un tribunal constitucional es, en nuestros días, para utilizar el término venerable antes mencionado, la jurisdicción de lo político por excelencia. Buena prueba de ello es la atención que la jurisprudencia constitucional comparada ha debido prestar a un tema tan político como el que hoy nos ocupa: el de las minorías. Una cuestión de especial actualidad en el mundo globalizado y multicultural de nuestros días y de grande importancia para una identidad tan frágil como es la de los microestados.

De acuerdo con el programa que todos Uds. tienen, vamos a exponer y debatir las ponencias hasta ahora presentadas ordenadas como en dicho programa consta. A la exposición de cada grupo de ponencias seguirá un debate general sobre los extremos en ellas planteados. Uno de los magistrados andorranos asumiremos la función de moderador y otro de ponente de cada sesión de trabajo a fin de elaborar un resumen de cada una de ellas. Seguiremos las normas llamadas de Chatham House. Esto es fiel reproducción de opiniones sin atribución de autoría y sin conclusiones finales. Haremos llegar a Uds. el resultado de todo ello.